

10.10.2019

EOAK/1690/2018

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Referendarieråd Mikko Sarja

TILLGÄNGLIGHET AV SVENSKSPRÅKIGT MATERIAL GÄLLANDE REFORMEN AV ANDRA STADIETS YRKESUTBILDNING

1 KLAGOMÅLET

Sju rektorer för andra stadiets anordnare av svenskspråkig yrkesutbildning bad i sitt gemensamma klagomål justitieombudsmannen undersöka ärendet, som gällde tillgänglighet av svenskspråkigt material angående reformen av andra stadiets yrkesutbildning. Klagandena framförde bl.a. följande.

Andra stadiets yrkesutbildning har genomgått en stor reform som bl.a. har inneburit ny lagstiftning samt att alla examen och examensgrunder samt tillhörande föreskrifter kommer att förnyas under 2018–2019. Under detta reformarbete har det svenska språket dock hela tiden kommit i andra hand.

Klagandena ansåg att lagstiftning och dokument har producerats först på finska med mycket snäv tidtabell. Den svenska översättningen hade kommit alltför sent eller uteblivit. Som exempel hänvisades till den svenska versionen av ansökan om anordnartillstånd som erhöles två timmar före ansökan skulle inlämnas, samt till nya examensgrunder som tas i bruk 1.8.2018. Det här innebär bl.a. att införandet av nya examensgrunder inte kommer att ske på lika villkor för de båda nationalspråken, vilket innebär att planering, implementering och genomförande av den nya yrkesutbildningen utgående från lagstiftning och övriga föreskrifter, anvisningar och nationella verktyg betydligt försvåras för svenskspråkiga utbildningsanordnare inom andra stadiets yrkesutbildning. Klagandena ville ha samma verksamhetsförutsättningar som sina finskspråkiga kolleger, med andra ord ville de ha all information samt allt material på svenska samtidigt som sina finskspråkiga kolleger får tillgång till det på finska.

2 UTREDNING

Undervisnings- och kulturministeriet samt Utbildningsstyrelsen gav sina utredningar 31.8.2018 (OKM/12/022/2018 och OPH-1662-2018). Utbildningsstyrelsen kompletterade sin utredning 4.10.2019 på begäran av justitieombudsmannens kansli. Av handlingarna framgår bl.a. följande.

2.1 Utbildningsstyrelsens utredning

Utfärdandet av yrkesinriktade examensgrunder ingår enligt förordning i Utbildningsstyrelsens uppdrag. Förutom i utarbetandet av examensgrunder deltar Utbildningsstyrelsen också i beredningen av lagar och förordningar och har med undantag av lagen och förordningen om finansiering t.ex. granskat översättningen av författningarna som gäller reformen. Det här arbetet har prioriterats framöver arbetet med examensgrunderna.

Undervisnings- och kulturministeriet fastställer genom sin förordning ikraftträdandet av examina och därmed även de yrkesinriktade examensgrunderna. Som en del av reformen av yrkesutbildningen reviderades examensstrukturen, så att man för de nya bredare examina (164 st.) skulle utarbeta nya examensgrunder. Förordningen om de nya bredare examina (680/2017) utfärdades 2.10.2017. I förordningen fastställdes att examina träder i kraft stegvis, antingen 1.1.2018, 1.8.2018 eller 1.1.2019.

Reformen inom yrkesutbildningen är den största reformen under de senaste tjugo åren. Mängden nya examensgrunder som på samma gång skulle revideras har varit utmanande med tanke på utarbetandet av grunderna och har bland annat lett till en fördröjning av och tillgång på översättningen av examensgrunderna. Förutom förordningen påverkar även den gemensamma elevantagningen examensgrundernas tidtabell.

Enligt Utbildningsstyrelsens förslag som godkändes av undervisnings- och kulturministeriet påbörjades utarbetandet av examensgrunderna undantagsvis redan innan förordningen godkänkts. Tidigare har utarbetandet av examensgrunderna varit omöjlig att påbörja innan förordningen godkänkts. Det här visar på en ny verksamhetskultur, där man betonar ett starkare samarbete.

Utbildningsstyrelsen har redan före undervisnings- och kulturministeriets begäran om en redogörelse påbörjat åtgärder efter att ha noterat tillgängligheten när det gäller översättningarna av examensgrunderna. De centrala åtgärderna har varit i) att säkerställa att processen för utarbetandet av examensgrunderna motsvarar kravet på att grunderna samtidigt publiceras såväl på svenska som på finska, ii) att utvidga tjänsten eGrunder med element som möjliggör en samtidig utarbetning och översättning på det andra inhemska språket och iii) genom köptjänster stärka resurserna för översättningsarbetet.

Utbildningsstyrelsen översätter examensgrunderna genom att använda sig av Hansels och Utbildningsstyrelsens egna upphandlingar. Översättningsarbetets kvantitativa behov varierar varför det är av vikt att utnyttja upphandlingar vid anskaffningarna.

Översättningsarbetet innehåller även granskning av texter före publicering. Arbetet görs vid Utbildningsstyrelsen. Erfarenheterna har visat att för att kvaliteten skall vara tillräckligt god och vid publiceringen tillgänglig, behövs förutom översättningen även denna omgång som utgörs av en granskning av texterna.

Utbildningsstyrelsen har förutom examensgrunderna utfärdat föreskrifterna om a) examensspecifika krav på hälsotillståndet, b) studerandevården, c) disciplinära åtgärder, d) identifiering och erkännande av kunnande samt e) betygen och dess bilagor under början av år 2018. Dessa föreskrifter publicerades alla samtidigt på svenska och finska.

Av Utbildningsstyrelsens kompletterande utredning framgår att från och med 1.1.2018 finns det 164 examensgrunder (43 grundexamina, 65 yrkesexamina och 56 specialyrkesexamina) inom yrkesutbildningen. Av dessa var det sammanlagt 67 (22 grundexamina, 24 yrkesexamina och 21 specialyrkesexamina) som endast uppdaterades tekniskt enligt den nya lagen och förordningen om yrkesutbildning (531/2017 och 637/2017). Dessa examensgrunder publicerades samtidigt på svenska och finska i december 2017 och trädde i kraft 1.8.2018.

De återstående 97 examensgrunderna reviderades innehållsmässigt och trädde i kraft 1.1.2018, 1.8.2018 och 1.1.2019. Grunderna för grundexamina (21 st.) publicerades på finska i december 2017 och trädde i kraft 1.8.2018. Dessa svenskspråkiga examensgrunder publicerades efter de blev färdiga, så att samtliga var publicerade innan de trädde i kraft 1.8.2018. Fördröjningen för de här examensgrunderna har alltså varierat mellan några veckor till 6 månader. Grunderna för yrkes- och specialyrkesexamina som trädde i kraft 1.8.2018 publicerades på finska under perioden 1.12.2017–30.4.2018. Av dessa prioriterades de grunder för examina som ordnas på svenska och dessa publicerades på svenska före 1.8.2018. I det fallet var fördröjningen också mellan några veckor till 6 månader. Motsvarande fördröjning gällde för de examensgrunder som trädde i kraft 1.1.2019.

2.2 Undervisnings- och kulturministeriets utredning

Andra stadiets yrkesutbildningsreform är den största utbildningsreformen sedan den förra reformen som genomfördes i skiftet av millenniet. Reformen är en helhetsförnyelse där lagstiftningen för yrkesutbildning, relaterad lagstiftning, finansieringen av yrkesutbildning och utbildningsanordnarnas reglerings- och styrsystem förnyades. Examensstrukturen och examensgrunderna för alla yrkesexamina förnyades även för att motsvara den nya lagstiftningen.

Reformen har beretts enligt en synnerligen stram tidtabell i enlighet med det strategiska regeringsprogrammet och dess verkställande program. Regeringspropositioner, lagar och förordningar gällande reformen, har getts samtidigt på finska och svenska. Dokument gällande ansökan om tillstånd att ordna yrkesutbildning, samt gällande prestationsfinansieringsbeslut till utbildningsanordnare har översatts och publicerats på svenska så snabbt som möjligt, liksom övrigt centralt beredelse- och pressmaterial gällande reformen.

Undervisnings- och kulturministeriet låter dokument och centralt beredelse- och pressmaterial översättas till svenska av statsrådets kanslis translatorsbyrå. På grund av rusning i translatorsbyrån har översättningarna blivit försenade. I fall översättningarna på grund av rusningen i statsrådets kanslis translatorsbyrå har låtit översättas av en utomstående översättare, har översättningarna innehållit rikligt med fel. Korrigeringen av felen har varit tidskrävande och i vissa fall har man varit tvungen att göra om hela översättningen. På grund av att översättningarna har blivit försenade, har man varit tvungen att först publicera dokumenten på finska, för att kunna genomföra reformen enligt den tidtabell som fastställts av regeringen.

På basis av Utbildningsstyrelsens utredning konstaterar undervisnings- och kulturministeriet att Utbildningsstyrelsen redan innan undervisnings- och kulturministeriet begäran om utredning har vidtagit åtgärder för att förbättra tillgången av svenskspråkiga examensgrunder. Undervisnings- och kulturministeriet fäster i fortsättningen särskild uppmärksamhet vid tillgängligheten av svenskspråkiga dokument samt att dessa levereras i god tid.

3 AVGÖRANDE

3.1 Regeringspropositioner, lagar, förordningar och föreskrifter

3.1.1 Reglering

Enligt *språklagens* 30 § 1 mom. stiftas och publiceras lagarna på finska och svenska. Likaså utfärdas förordningar och myndigheternas rättsnormer på båda nationalspråken. Med "utfärdande" avses att förordningar och myndigheternas rättsnormer skall publiceras samtidigt på båda nationalspråken (RP 92/2002 rd).

3.1.2 Bedömning

Av det tillgängliga materialet framgår att regeringspropositioner, lagar, förordningar och Utbildningsstyrelsens fem föreskrifter gällande reformen hade utfärdats samtidigt på finska och svenska. Till denna del föranleder klagomålet inga ytterligare åtgärder från min sida.

3.2 Examensgrunder

3.2.1 Reglering

Enligt 2 § 2 mom. (punkt 1) i *lagen om Utbildningsstyrelsen* ska Utbildningsstyrelsen i enlighet med vad som föreskrivs annanstans i lag besluta om grunderna för och andra föreskrifter i fråga

om läroplaner och examina inom den utbildning som omfattas av dess verksamhetsområde samt planen för småbarnspedagogik.

Enligt 15 § 1 mom. i *lagen om yrkesutbildning* bestämmer Utbildningsstyrelsen examensgrunderna för varje examen som ingår i den examensstruktur som avses i 6 §.

Enligt språklagens 30 § 1 mom. utfärdas förordningar och myndigheternas rättsnormer på båda nationalspråken. Med "utfärdande" avses att förordningar och myndigheternas rättsnormer skall publiceras samtidigt på båda nationalspråken (RP 92/2002 rd).

3.2.2 Bedömning

De yrkesinriktade examensgrunderna ligger som grund för anordnandet av utbildningen samt planeringen och genomförandet av de studerandes individuella studievägar. Utbildningsstyrelsen fastställer examensgrunderna. Examensgrunderna för andra stadiets yrkesutbildning är i kraft som Utbildningsstyrelsens föreskrifter som in enlighet med språklagens 30 § 1 mom. ska publiceras samtidigt på båda nationalspråken.

Av Utbildningsstyrelsens utredning framgår att av 164 examensgrunder 67 publicerades samtidigt på svenska och finska. Däremot hade publiceringen av de återstående 97 examensgrunderna inte skett samtidigt utan publiceringen av de svenskspråkiga versionerna hade fördröjts mellan några veckor till 6 månader.

Förfarandet har således stridit mot språklagen och fördröjningen delvis varit påfallande.

Jag ifrågasätter inte det att översättningsarbetet har varit utmanande på grund av reformens tidtabeller och mängden nya examensgrunder som på samma gång reviderades. Å andra sidan konstaterar jag att eftersom både Utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet har i sina utredningar betonat reformens betydelse och omfattning, borde man bättre ha iakttagit även de språkliga skyldigheterna under reformens förberedning.

3.3 Ansökningsdokument

3.3.1 Reglering

Enligt 22 § 1 mom. i *lagen om yrkesutbildning* stadgar man att för att ordna yrkesinriktade examina och yrkesutbildning som avses i denna lag krävs det ett av undervisnings- och kulturministeriet beviljat tillstånd att ordna examina och utbildning (anordnartillstånd). Anordnartillstånd kan efter ansökan beviljas en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse. Examina och utbildning som avses i denna lag kan enligt 2 mom. genom beslut av undervisnings- och kulturministeriet också ordnas vid en statlig läroanstalt eller med stöd av ett fördrag som Finland har ingått. Undervisnings- och kulturministeriet beslutar om nedläggning av verksamheten vid statliga läroanstalter med iakttagande i tillämpliga delar av det som i detta kapitel föreskrivs om anordnartillstånd.

I *statsrådets förordning om yrkesutbildning* (2 kap.) finns närmare bestämmelser om ansökningsförfarandet samt om handlingar och utredningar som ska bifogas till ansökan om anordnartillstånd.

Enligt *språklagens* 10 § 1 mom. har var och en i kontakter med statliga myndigheter och tvåspråkiga kommunala myndigheter rätt att använda finska eller svenska. Myndigheterna skall dessutom ordna möjlighet för den som skall höras att bli hörd på sitt eget språk, finska eller svenska.

Enligt språklagens 11 § har företag, föreningar och andra juridiska personer med iakttagande i tillämpliga delar av de bestämmelser som gäller individens språkliga rättigheter rätt att använda sitt protokollsspråk, finska eller svenska, i kontakt med myndigheterna. En juridisk person som enligt bolagsordningen eller stadgarna är tvåspråkig måste dock i mål och ärenden hos myndigheterna svara på det språk på vilket saken har väckts.

Enligt motiveringarna till denna bestämmelse i regeringens proposition (RP 92/2002 rd) innebär uttrycket "i tillämpliga delar" att en juridisk person också har rätt enligt 10 § att bli hörd på sitt eget språk, rätt enligt 18 § att få tolkning samt rätt enligt 20 § till översättning av expeditioner och andra handlingar. Som eget språk betraktas den juridiska personens protokollsspråk. En juridisk persons språkliga rättigheter är dock i fråga om valfriheten i viss mån mer begränsade än för en enskild. En juridisk person, t.ex. bolag eller registrerade föreningar, som är registrerade både som finsk- och svenskspråkiga, har inte i egenskap av svarande rätt att välja något annat språk än det på vilket käranden anhängiggjort ärendet. Också vid val av språk bör en juridisk persons rätt och fördel med beaktande av parternas rätt och fördel (12–17 §) tolkas snävare än för en enskild.

Enligt motiveringarna till lagens 19 § 3 mom., som gäller meddelanden, kallelser, brev till parter osv., gäller bestämmelserna om skriftväxlingsspråket mellan en myndighet och en enskild person i tillämpliga delar också skriftväxling mellan en myndighet och en juridisk person.

I språklagens 23 § 3 mom. stadgar man att när en tvåspråkig myndighet tar kontakt med enskilda individer eller juridiska personer skall myndigheten använda deras eget språk, om den vet vilket det är eller utan oskäligt besvär kan få reda på det, eller använda både finska och svenska.

Enligt *förvaltningslagens* 6 § skall myndigheterna bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder skall vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna skall skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

Enligt *förvaltningslagens* 7 § 1 mom. ska möjligheterna att utträta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat.

Enligt *förvaltningslagens* 8 § 1 mom. ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri.

3.3.2 Bedömning

Av undervisnings- och kulturministeriets utredning framgår att bl.a. dokument gällande ansökan om tillstånd att ordna yrkesutbildning, som hänvisades i klagomålet, inte hade varit tillgängliga samtidigt på båda språken utan översättning av dessa dokument hade blivit försenad.

På grund av språklagens 11 § har svenskspråkiga yrkesskolor med iakttagande i tillämpliga delar av de bestämmelser som gäller individens språkliga rättigheter rätt att använda sitt protokollsspråk, finska eller svenska, i kontakt med myndigheterna. I regeringens proposition hänvisas till rätten att bli hörd på sitt eget språk samt till rätten att få tolkning och översättning. Därtill gäller bestämmelser om skriftväxlingsspråk även skriftväxling mellan en myndighet och en juridisk person. Den i *förvaltningslagen* stadgade rätten till jämlikt bemötande, behörig service och rådgivning gäller även juridiska personer.

På grund av språklagens bestämmelser om juridiska personers språkliga rättigheter samt *förvaltningslagens* jämlikhetsprincip och serviceprincipen anser jag att ansökningsdokument som

avses här samtidigt måste vara tillgängliga på båda nationalspråken. Den språkliga jämlikheten för kunder som utträttar ärenden inom förvaltningen ska således tillgodoses.

Eftersom de svenskspråkiga dokumenten i fråga inte hade varit tillgängliga samtidigt med de finska versionerna har förfarandet varit lagstridigt.

3.4 Annan information

3.4.1 Reglering

Enligt 32 § 1 mom. i *språklagen* ska information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner. Det behöriga ministeriet ska se till att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön ges på båda nationalspråken i hela landet. En tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska enligt 32 § 2 mom. finnas på finska och svenska.

Skyldigheten gäller vid sidan av officiella kungörelser, t.ex. dödande av dokument, dessutom t.ex. annonser i tidningar men även skyltar och andra meddelanden till allmänheten. Angående bestämmelsen som gäller det behöriga ministeriets skyldigheter konstaterar man i regeringens proposition att för att informationen skall förmedlas på förslaget sätt skall den alltid i mån av möjlighet ges samtidigt på finska och svenska och att det behöriga ministeriet skall se till att informationen inte fördröjs på någotdera språket (RP 92/2002 rd).

I justitieombudsmannens beslutspraxis har man konstaterat bl.a. följande.

Det strider uppenbart mot språklagen om en tvåspråkig myndighet in-formerar på sina webbsidor endast på det ena nationalspråket (dnr 2762/4/09). Å andra sidan förutsätter språklagen inte att information som publiceras ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken, utan lagens bestämmelser ger myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter en viss prövningsrätt (dnr 1515/4/10). Man måste dock utgå ifrån att båda nationalspråken så långt som möjligt i informationssammanhang behandlas jämlikt när det gäller mediet eller kanalen för informationen. Å andra sidan torde det ofta förhålla sig så att fullständig jämlikhet i praktiken inte alltid kan uppnås (dnr 3010/4/11). Vidare har man konstaterat att språklagens 32 § innehåller inga bestämmelser om publiceringens tidtabell, dvs. huruvida man borde publicera meddelanden samtidigt på finska och svenska. Trots detta har man i många beslut betonat att tvåspråkiga myndigheter ska sträva efter att samtidigt publicera information på båda nationalspråken, att båda språkgruppernas informationsbehov bör beaktas när material publiceras och att nationalspråken ska behandlas jämlikt (t.ex. dnr 3284/4/08, 4808/4/15, 3883/2016 och 4356/2017).

3.4.2 Bedömning

Av undervisnings- och kulturministeriets utredning framgår att pressmaterial gällande reformen inte hade varit tillgängligt samtidigt på båda nationalspråken.

På grund av det tillgängliga materialet kan jag inte i detalj ta ställning till saken. På allmän plan konstaterar jag emellertid att språklagen inte förutsätter att information som publiceras ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken, utan lagens bestämmelser ger en viss prövningsrätt. Inte heller innehåller språklagen till denna del bestämmelser om publiceringens tidtabell, dvs. huruvida man borde publicera pressmeddelanden samtidigt på finska och svenska. Tvåspråkiga myndigheter borde dock enligt min åsikt publicera denna information samtidigt på båda nationalspråken.

4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar Utbildningsstyrelsen min uppfattning om att dess förfarande har varit lagstridigt på det sätt som framgår ovan av avsnitt 3.2.2.

Jag meddelar undervisnings- och kulturministeriet min uppfattning om att dess förfarande har varit lagstridigt på det sätt som framgår av avsnitt 3.3.2. Därtill fäster jag ministeriets uppmärksamhet vid det som framgår av avsnitt 3.4.2.

I detta syfte sänder jag Utbildningsstyrelsen samt undervisnings- och kulturministeriet en kopia av mitt beslut.